

Origem do Direito Ambiental

Não são recentes as preocupações com o meio ambiente. Em monografia sobre a evolução do direito ambiental no Brasil, JURACI PEREZ MAGALHÃES destaca dois momentos na fase colonial. Até a instituição do Governo Geral, em 1548, aplicava-se a legislação do reino, as Ordenações Manuelinas cujo Livro V, no título LXXXIII proibia a caça de perdizes, lebres e coelhos e, no título "C", tipificava o corte de árvores frutíferas como crime. Após 1548, o Governo Geral passou a expedir regimentos, ordenações, alvarás e outros instrumentos legais, o que marcaria o nascimento do nosso Direito Ambiental. Com o domínio espanhol, foram aprovadas as Ordenações Filipinas, em 11 de janeiro de 1603, que disciplinou a matéria ambiental no Livro I, título LVIII; livro II, título LIX; livro IV, título XXXIII; livro V, títulos LXXV e LXXVIII. (A Evolução da Legislação Ambiental no Brasil, 1998, Ed. Oliveira Mendes, págs. 26/27). Lembra ALEXANDRE DE MORAES que as Ordenações Filipinas "previam no Livro Quinto, Título LXXV, pena gravíssima ao agente que cortasse árvore ou fruto, sujeitando-o ao açoite e ao degredo para a África por quatro anos, se o dano fosse mínimo, caso contrário, o degredo seria para sempre" (Direito Constitucional, 8ª edição, S. Paulo, Ed. Atlas, ano 2000, pág. 646).

Da Colônia ao Império

Da leitura da monografia de PEREZ MAGALHÃES, fiz outras anotações:

A primeira lei de proteção florestal teria sido o Regimento do Pau-Brasil, em 1605: exigia autorização real para o corte dessa árvore. Uma Carta Régia de 13 de março de 1797 preocupava-se com a defesa da fauna, das águas e dos solos. Em 1799, surgiu nosso primeiro Regimento de Cortes de Madeiras que estabelecia rigorosas regras para a derrubada de árvores. Em 1802, por recomendação de José Bonifácio, foram baixadas as primeiras instruções para reflorestar a costa brasileira. Em 1808, foi criado o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, como uma área de preservação ambiental, considerada nossa primeira unidade de conservação, destinada a preservar espécies e estimular estudos científicos. D. João VI expediu a Ordem de 9 de abril de 1809, que prometia a liberdade aos escravos que denunciassem contrabandistas de pau-brasil, e o Decreto de 3 de agosto de 1817, que proibia o corte de árvores nas áreas circundantes do rio Carioca, no Rio de Janeiro. Ainda José Bonifácio, nomeado Intendente Geral das Minas e Metais do Reino, solicitou à Corte o reflorestamento das costas brasileiras, sendo atendido.

GILBERTO FREIRE registrou os males da monocultura, descrevendo o nordestino como um alienado ecológico: “O brasileiro das terras de açúcar quase não sabe os nomes das árvores, das palmeiras, das plantas nativas da região em que vive – fato constatado por tantos estrangeiros” (Nordeste, Rio de Janeiro, Distribuidora Record, 1989, pág. 74, *apud* Perez Magalhães, ob. cit., pág. 32).

Em 17 e julho de 1822, a conselho de José Bonifácio, o Imperador extinguiu o sistema de sesmarias, deixando de prevalecer o prestígio dos títulos de propriedade em favor da posse e ocupação das terras. A vantagem do sistema, ao democratizar o acesso da terra para quantos pretendiam explorá-la, foi diminuída pela desvantagem: o posseiro se utilizava do fogo para limpar a área e preparar a terra, destruindo os recursos naturais. A situação permaneceu até 1850, com o advento da Lei nº 601, a primeira Lei de Terras do Brasil, que considerava

crime punível com prisão, de 2 a 6 meses, e multa, a derrubada de matos ou o ateamento de fogo. Além disso, também estabeleceu a responsabilidade por dano ambiental fora do âmbito da legislação civil. O infrator submetia-se, além das sanções penais, a sanções civis e administrativas. Para a legitimação da posse, exigia-se “princípio de cultura”, não se considerando tal os simples roçados, derrubadas ou queimas de matos ou campos. Como bem observa PEREZ DE MAGALHÃES, esse princípio não foi consagrado na ocupação da Amazônia. Os ocupantes ali promoviam, de imediato, um desmatamento, plantavam alguma coisa e, em seguida, pediam o reconhecimento pelo Governo, na execução do PIN – Programa de Integração Nacional, hoje reconhecido como um dos grandes responsáveis pela devastação da Amazônia.

Período Republicano

Chegamos à fase republicana. Logo no seu início, em 1895, o Brasil subscreveu o convênio das Egretes, em Paris, responsável pela preservação de milhares de garças que povoavam rios e lagos da Amazônia. Pelo Decreto nº 8.843, de 26 de junho de 1911, foi criada a primeira reserva florestal do Brasil, no antigo Território do Acre. Em 28 de dezembro de 1921, foi criado o Serviço Florestal do Brasil, sucedido pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis, este pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF e, atualmente, pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. No que toca à defesa ambiental, surgiram os primeiros códigos de proteção dos recursos naturais – florestal, de mineração, de águas, de pesca, de proteção à fauna. O Código Florestal de 1934 impôs limites ao exercício do direito de propriedade. Até então os únicos limites eram os constantes no Código Civil, quanto ao direito de vizinhança. A elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado pela Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971, incluiu entre as suas inovações o PIN - Programa de Integração Nacional e o PROTERRA – Programa de Redistribuição de

Terras e Estímulos à Agropecuária do Norte e do Nordeste, experiências que se mostraram negativas do ponto de vista preservacionista. A má repercussão levou o Governo a uma revisão de conceitos na elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado pela Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, adotando medidas de proteção do meio ambiente. Seguiram-se, então, diversas leis e medidas: combate à erosão, Plano Nacional de conservação do Solo, criação das Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, estabelecimento de diretrizes para o zoneamento industrial, criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente. Veio, em seguida, o III Plano Nacional de Desenvolvimento, aprovado pela Resolução nº 1, de 5 de dezembro de 1979, do Congresso Nacional, que trouxe avanços ainda maiores para o Direito Ambiental, entre os quais a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Também merece referência o estabelecimento da responsabilidade objetiva nos casos de danos nucleares (Lei 6.453/77).

Dois passos de grande importância vieram com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981- que estabeleceu a Política Nacional para o Meio Ambiente, com a insituição da polícia administrativa ambiental. Entre as medidas adotadas está a exigência do estudo de impacto ambiental e o respectivo relatório (EIA/RIMA) para a obtenção de licenciamento em qualquer atividade modificadora do meio ambiente. Outro passo importante, foi a edição da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, com a instituição da Ação Civil Pública, importante instrumento de preservação ambiental. Aqui, devemos render homenagens ao Ministério Público do Estado de São Paulo. Sem dúvida, os intensos estudos desenvolvidos por seus Promotores e Procuradores de Justiça prepararam o terreno para a importante inovação.

A Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 deu um passo gigantesco na evolução do direito brasileiro ao dedicar um capítulo específico ao meio ambiente, inserido no Título VIII – Da Ordem Social, considerado “um dos mais importantes e avançados da Constituição de 1988”, nas palavras de JOSÉ AFONSO DA SILVA. Segundo o ilustre constitucionalista, ela toma consciência de que “a qualidade do meio ambiente se transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja *preservação, recuperação e revitalização* se tornaram num imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. Em verdade, para assegurar o direito fundamental à vida”. As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente” (Curso de Direito Constitucional Positivo, 17^a edição, Malheiros, pág. 818).

Façamos uma breve análise dos seus dispositivos.

Preceitua o *caput* do art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Conceito de Meio Ambiente

“Trata-se – escreve PINTO FERREIRA – da quarta geração dos direitos fundamentais – além dos direitos individuais, políticos e econômico-sociais -, que são os direitos à higidez do meio ambiente e ao desenvolvimento dos povos” .

E prossegue o eminente constitucionalista:

“A expressão ‘meio ambiente’ foi provavelmente introduzida em 1835 por St. Hilaire em seus **Estudos de um naturalista** e, depois, por Comte, em seu **Curso de Filosofia Positiva**”.

Em seguida, assim define:

“O meio ambiente pode ser definido como um complexo de relações entre o mundo natural e os seres vivos que influenciam sua vida e o seu comportamento.

“Compõe-se o meio ambiente de um complexo de elementos naturais, culturais e artificiais: meio ambiente natural, abrangendo o solo, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna, em suma, a biosfera; meio ambiente cultural, formado pelo patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico, arqueológico, meio ambiente artificial, integrado pelo espaço urbano construído, tais como edificações, ruas, áreas verdes, equipamentos públicos” (“O Meio Ambiente, os Crimes e os Danos Ecológicos”, Revista do Instituto dos Advogados de Pernambuco, v. 1 n. 2, 2000, págs. 22/23).

Essa orientação é perfilhada por VLADIMIR PASSOS DE FREITAS, ao distinguir:

“A ecologia é a parte predominante do estudo do meio ambiente, a mais conhecida, a que suscita maiores cuidados e preocupações. No entanto, o conceito de meio ambiente é mais amplo. Inclui urbanismo, aspectos históricos, paisagísticos e outros tantos essenciais, atualmente, à sobrevivência do homem na Terra” (A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais, 2ª ed., Ed. RT, 2002, pág. 17).

A Lei 6.398, de 31.08.81, conceitua meio ambiente, de modo mais restrito, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações

de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas" (art. 3º, I)

A defesa do meio ambiente não é atribuída apenas ao Estado, mas a toda a Sociedade. Como bem de uso comum do povo, deve ser defendido e resguardado por todos, sem necessidade de invocar-se a intervenção estatal. Arrola-se entre os direitos difusos, especialmente protegido por ação civil pública, nos moldes definidos pela Lei nº 7.347, de 24.07.85. Também não se cuida apenas de um direito, mas de um dever. Apenas a participação consciente e responsável das gerações presentes poderá ser um instrumento eficaz para que elas próprias e as futuras gerações possam viver um ambiente ecologicamente equilibrado. A expressão não tem definição legal. Entretanto, não dá margem a dúvidas se buscarmos uma interpretação sistemática, diante das regras seguintes.

Muitas vezes a Constituição estabelece regras meramente programáticas, jamais efetivadas através da edição de normas regulamentadoras. Essa preocupação esteve presente nas discussões da Assembléia Nacional Constituinte. Assim é que a proclamação e a exortação do dispositivo que acaba de ser lido é acompanhada do § 1º, no qual são indicados os objetivos concretos da futura legislação:

"§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV – exigir, na formada lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

Em suma, pela dicção constitucional, percebe-se que a expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado” implica a proteção e restauração dos processos ecológicos essenciais, assim definidos pelos cientistas especializados na área, preservação da biodiversidade, dos Parques Nacionais, como o Parque das Sete Cidades, e de outros espaços territoriais carentes de especial proteção, ação preventiva para evitar degradação do meio ambiente, como ocorre na construção de grandes obras públicas, como estradas e barragens, a proteção da fauna e da flora, sobretudo em relação às espécies em perigo de extinção.

A Constituição Federal dedicou norma específica quanto à mineração. Em um país rico em minerais, em termos de quantidade e diversidade, o desenvolvimento nacional reclama a sua utilização, mas ao

mesmo tempo, mostram-se necessárias providências para a salvaguarda da natureza. Busca-se o equilíbrio entre dois valores importantes: o desenvolvimento nacional, indicado como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e a proteção do meio ambiente. A exploração mineral acarreta danos à natureza. As minas auríferas utilizam o mercúrio, metal pesado e prejudicial às espécies. Daí porque se exige que tal exploração obriga o interessado a promover a recuperação do meio ambiente degradado (§ 2º).

A fim de tornar mais efetiva as sanções, outro dispositivo (§ 3º) prevê a responsabilidade penal não apenas das pessoas naturais, como também das pessoas jurídicas, além da obrigação de reparar os danos. A responsabilidade penal das pessoas jurídicas, assim, deixa de ser tema de teses acadêmicas para integrar o direito positivo brasileiro. Os ilícitos penais estão definidos na Lei nº 9.605, de 12.02.98.

A preocupação com a preservação do meio ambiente, restringindo-se o uso dos recursos naturais, levou o constituinte a considerar patrimônio nacional alguns sistemas ecológicos: a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira (§4º). A enumeração é meramente exemplificativa, *numerus apertus*. Nada impede que o legislador ordinário inclua outras áreas. Não há no direito brasileiro uma definição legal de “patrimônio nacional”, mas a consequência é clara: autoriza o estabelecimento de restrições legais para tornar efetiva a preservação do meio ambiente. O colendo Supremo Tribunal Federal já decidiu que esse preceito “além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas, também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental” (RTJ 158/206).

O objetivo de preservação foi estendido aos Estados, ao considerar indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas em ações discriminatórias, se necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (§ 5º). Terras devolutas são terras públicas que poderiam ter sido regularmente adquiridas pelos particulares que, entretanto, deixaram de fazê-lo, por falta de interesse ou pelo não atendimento de alguma formalidade legal.

A preocupação com os acidentes nucleares, sobretudo depois do vazamento ocorrido na Usina Tchernobil, na antiga URSS, levou o constituinte a estabelecer a exigência de que as novas usinas que vierem a instalar-se deverão aguardar a edição de lei para definir a sua localização (§ 6º).

Além desses dispositivos, reunidos no capítulo específico, a Constituição Federal também ocupou-se do meio ambiente em outras passagens. Assim, ampliou o objeto da ação popular para alcançar os atos lesivos ao meio ambiente (art. 5º, LXXIII). Ao dispor sobre os princípios gerais da atividade econômica, entre eles incluiu a defesa do meio ambiente (art. 170, VI). No mesmo capítulo, dispôs: “O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente...” Em outro capítulo, ao dispor sobre a função social da propriedade rural, incluiu entre os requisitos a serem observados, “a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186, II). Ao tratar das atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS), deferiu-lhe a competência para “colaborar na proteção do meio ambiente...” (art. 200, VIII). Além disso, ao conceituar “terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” entre elas arrolou “as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar” (art. 231, § 1º).

Tudo isso, sem falar nas regras de competência administrativa e legislativa estabelecidas nos artigos 23 e 24.

A Lei de Política Agrícola

No início de 1991, foi publicada a Lei 8.171, de 17 de janeiro (Lei de Política Agrícola), com um capítulo especialmente dedicado à proteção ambiental (capítulo VI). Entre as providências positivas, obriga o proprietário rural a recompor sua propriedade com a reserva florestal obrigatória.

A jurisprudência do colendo Superior Tribunal de Justiça tem discrepado quanto à aplicação do art. 99 em relação a quem adquiriu a terra já desmatada. No RESP 218.120-PR, 1ª Turma, Rel. Min. GARCIA VIEIRA, j. 24.08.99, DJU 11.10.99, adotou o entendimento de que a responsabilidade do poluidor por danos ambientais necessita de demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano. Assim, excluiu a responsabilidade do proprietário que adquiriu terra já desmatada. Mais recentemente, no RESP 343741-PR, 2ª Turma, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, j. 04.06.02, DJU 07.10.02, entendeu-se: “A obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental”.

RIO 92

Como resultado da evolução do Direito Ambiental brasileiro, em junho de 1992, realizou-se no Rio de Janeiro a “Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento”, conhecida como **Rio 92**, evento de repercussão mundial, da qual resultaram cinco documentos: a) Declaração do Rio de Janeiro (Carta da Terra), com 27 princípios fundamentais sobre o desenvolvimento sustentável; b) a Declaração de Princípios sobre Florestas; c) a Convenção sobre Biodiversidade, sobre a proteção das riquezas biológicas, principalmente florestais; d) Convenção sobre o Clima, sobre medidas para preservação

do equilíbrio atmosférico, com o uso de tecnologias limpas, e controle da emissão de CO₂; e) Agenda 21, que é um guia de cooperação internacional sobre recursos hídricos, resíduos tóxicos, transferência de recursos e tecnologias para os países pobres, etc.

Depois da **RIO 92**, continuaram os atos legislativos favorecedores de uma política favorável ao meio ambiente. A legislação referente ao Imposto Territorial Rural (Leis 8.874/94 e 9.393/96) traz incentivo para as áreas de preservação florestal. Mais tarde, veio a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a Lei dos Crimes Ambientais que, inclusive, estabelece a responsabilidade penal das pessoas jurídicas.

Conclusão

A breve análise das normas ambientais demonstra que tem sido constante a evolução do Direito Ambiental entre nós, buscando-se a adoção de institutos adequados ao estabelecimento de uma política efetiva com vista à preservação dos bens naturais, culturais, paisagístico, histórico, turístico e outros, para o uso desta e das gerações futuras.

Urge, porém, que sejam assinados convênios entre as unidades federativas e ONGs voltadas para a defesa do meio ambiente, sobretudo na preservação das áreas verdes e dos lençóis aquíferos. Causa estupor ler na edição da Revista Veja de 16 de outubro deste ano que foram registrados no Brasil 221.000 focos de incêndio, com a destruição de 57.000 hectares de floresta, em prejuízo dos interesses da coletividade, do meio ambiente, da saúde pública e da preservação das espécies animais.

Esperamos que todos se empenhem em verdadeira cruzada para que todos se conscientizem da necessidade de mudar a mentalidade mera predadora para uma política de desenvolvimento sustentável, com a conciliação dos interesses do desenvolvimento com o dever de todos em

legar aos nossos netos um país do qual todos possamos nos orgulhar, inclusive quanto à qualidade de vida do seu povo.